

《最低工資條例草案》委員會

政府當局就李卓人議員對立法會 CB(2)169/09-10(02)號

文件所提意見作出的回應

目的

在 2009 年 11 月 5 日的法案委員會會議上，李卓人議員提交一份文件，涉及我們早前向法案委員會提交的文件（立法會 CB(2)169/09-10(02)號文件）（政府的文件）提到的多個事項。就李卓人議員的評論，我們的回應載於下文各段。

並無刪去“尤其”一詞

2. 李卓人議員在其文件第 13 段指稱，政府的文件第 15 段在闡釋《經濟、社會與文化權利的國際公約》（《經社文國際公約》）第二條第一款的法律效力時，刻意刪去“尤其”兩字，政府當局意圖誤導立法會的用心十分明顯。

3. 對於政府的文件令李議員產生這樣的印象，我們感到遺憾，但我們必須指出，李議員的論點是基於錯誤理解，而且並無事實根據。《經社文國際公約》第二條第一款有關義務的條款，全文已詳載於政府的文件第 11 段。更重要的是，關於以所有適當方法，**尤其**包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現的

義務，已於政府的文件第 16 段重點述明，該段概述了政府當局對《基本法》第三十九條及《經社文國際公約》所訂權利的觀點。

4. 我們注意到，政府的文件第 16 段所載的概要，已在李議員的文件第 1 段準確地載錄，包括“尤其”一詞。這清楚表明，政府的文件並沒有任何欲以誤導立法會(如李議員所指稱)的遺漏，又或在任何方面誤導李議員。

《經社文國際公約》所訂權利的性質

5. 李議員的文件第 7 段提到，經濟、社會及文化權利委員會在審閱過中國就《公約》在香港特區實施的情況所提交的首份報告後，於 2001 年 5 月作出有關的審議結論。當中委員會提醒香港特區，《公約》條文對締約各國均構成法律責任。為此，委員會促請政府在法院審理程序中，不要指《公約》僅具“推廣”或“啓導”作用。

6. 正如香港特區所提交的第二份報告中的第 2.12 段指出：

“我們知悉委員會的結論，明白公約並非僅具“推廣”或“啓導”作用，並贊同公約在國際間具有約束力。”

7. 這仍然是我們的立場，政府的文件的內容也沒有抵觸這個立場。必須注意的是政府的文件第 15 段亦確認，《經社文國際公約》在國際法層面構成具約束力的義務。

8. 我們非常尊重委員會的意見，但亦有著名的法律專家對《經社文國際公約》所訂權利的性質持有不同見解。終審法院就 *何賽雲 訴香港房屋委員會* [2005] 4 HKLRD 706 一案作出裁決時，曾審議《經社文國際公約》所訂權利的性質(有關論述見政府的文件第 9 段)；另外，原訟法庭在審理 3 宗入境案件時亦曾審議有關問題。在這些

案件中，法院均同意《經社文國際公約》屬推廣性質。在 *Chan To Foon & Another v Director of Immigration & Another* [2001] 3 HKLRD 109 一案中，當時的夏正民法官負責審理該案，他進一步裁定《經社文國際公約》第二條第一款闡明了公約推廣及循序漸進的成分。原訟法庭作出的裁決的相關部分現載錄於下文，以供委員參考。

陳美儀 訴 入境事務處處長 HCAL 77/1999

“47. 《公民政治國際公約》和《經社文國際公約》的制定方式，明顯支持後者屬推廣性質這個論點。不過，即使《經社文國際公約》屬推廣性質，亦不表示我們不能以此作為考慮政府決策或酌情權的框架。”

莫智鴻及另一人 訴 入境事務處處長([2001] 2 HKLRD 125 第 11(8)段)

“《經社文國際公約》雖然屬推廣性質，但仍可作為考慮政府決策或酌情決定權的框架。另外，可進一步參考由 Theodor Meron 編輯的 *Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues* 第 210 至 217 頁有關《經社文國際公約》性質的討論。《經社文國際公約》亦沒有獲收納入香港法律。”

Chan To Foon & Another v Director of Immigration & Another ([2001] 3 HKLRD 109)

“68. 迄今，我們已詳細考慮(英國)代表香港為兩條公約所加入的保留條文，但《經社文國際公約》並無加入該等保留條文。為何情況會如此？本人認為[當時的夏正民法官認為]，原因必然在於這條公約的性質，以及其性質可能與《公民權利和政治權利國際公約》和《兒童權利公約》的性質截然不同。

69. 在陳美儀及其他人 訴 入境事務處處長(高院憲法及行政訴訟 1999 年第 77 號)一案中，我的同事張澤祐法官在分析《經社文國際公約》的性質及約束力時，參考了多份文獻。他提及 Robertson 及 Merrills 在他們合著的 *Human Rights in the World* 第 4 版中的論述：

“……《經社文國際公約》是一條稱為推廣性質的公約，意即該公約不會訂明締約國須立刻實施的權利，而是列出締約國承允促進的標準，以及他們承諾以他們的資源，盡其能力所及逐漸達到有關標準。就如之前所指出，兩條公約在義務方面的不同之處，正是由於公約所確認的權利的性質而產生的。作者指出，比較《公民權利和政治權利國際公約》及《經社文國際公約》，便可揭示兩者在制定條文的方式上的主要不同之處。《公民權利和政治權利國際公約》所載的權利，是以古典形式述明：“人人有權享有……”或“任何人不得……(受某種對待)”。《經社文國際公約》的條文則採用不同的制定方式，一般為：“本公約締約國確認人人有……之權利”或“本公約締約國承允確保……”。換言之，締約國會作出承允或確認，而並非肯定個人與生俱來的權利。”[斜體為本人所加]

70. 第二份提述的文獻是 Henry J Steiner 的 *International Human Rights in Context* (1996)。在書中第 284 頁，作者提出：

“……容許締約國逐漸達到各項權利，因為各項經濟、社會和文化權利通常不能夠在短時間內充分實現。因此，這項責任，與《公民權利和政治權利國際公約》第二條所訂責任截然不同。該條條文規定締約國必須立即採取措施，尊重和保證有關人士享有所有有關權利。不過，即使《公約》已經預計締約國需要一段時間才可以實現各項權利，即逐漸實現各項權利，也不等於締約國可無視公約責任的

意義。容許締約國逐漸實現各項權利，是必需的彈性措施，反映了現實世界的真實狀況和締約國在保證充分實現經濟、社會和文化權利時所遇到的困難。不過，要理解這部分的條文，也必須顧及《公約》的整體目標。訂立《公約》，正是為了達到整體目標，即是為了明確規定締約國有責任充分實現有關權利。”[斜體為本人所加]

71. 本人認為，《公約》第二條第一款表明其屬“推廣”和“循序漸進”性質。該條文內容如下：

“本公約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作，採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。”

72. 因此，香港可以確認《經社文國際公約》所保障的權利，但考慮到香港現時面對的社會困難，這些權利只能以逐漸方式得到保障，這即是指在這些困難獲得克服以後。”

9. 政府當局認為有關《經社文國際公約》所保障的權利屬推廣性質的意見與本地法院的裁決一致。至於《經社文國際公約》的確實性質，這個問題日後可能會在很多不同案件的本地法律程序中出現。當對《公約》的性質有爭議時，各方可向法院提供不同意見，以助其履行職責。政府當局及有關各方均有責任提供所有相關意見供法院考慮，藉以協助法院作出裁決。

與《基本法》第三十九條相符

10. 政府的文件第4至9段已闡釋《基本法》第三十九條的法律效力。根據該文件所描述的多個裁決，《基本法》第三十九條並不具有把上述3項國際文書直接收納於本地法律的效力。

11. 香港沒有一條像《香港人權法案條例》一樣的法例，把《經社文國際公約》納入香港的本地法律秩序中。正如終審法院在 *Ho Choi Wan v Hong Kong Housing Authority* [2005] 4 HKLRD 706 一案中指出，“《香港人權法案》涵蓋公民權利和政治權利，當中載有《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的情況，但經濟、社會及文化權利卻沒有載於任何這類文書中。”

12. 儘管如此，《經社文國際公約》的個別條文，已通過《基本法》的多項條文和其他本港法例條文而得以根據本地法例實施。這些法例名單載於有關《經社文國際公約》首份報告的附件 3，而更新的名單則載於第二份報告的附件 2A。

13. 正如政府的文件所論述，《經社文國際公約》要求政府當局採取種種步驟，務期以所有適當方法，逐漸使《經社文國際公約》所確認的各種權利完全實現。政府正持續進行這項工作，而《最低工資條例草案》是政府採取的重要步驟，以盡其資源能力所及，逐漸使《經社文國際公約》第七條所訂權利實現。

14. 《條例草案》旨在訂定以時薪為單位的最低工資，以防止過低的工資。制定《條例草案》只會鞏固而非削弱第七條所保障的權利。因此，我們認為《條例草案》與《基本法》第三十九條及《經社文國際公約》第七條相符。

法律政策科

律政司

2009 年 11 月